

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

30. januar 2006

Kommissionens forslag om ophævelse af rådsforordning 4056/86 om fastsættelse af retningslinjer for anvendelse af traktatens konkurrenceregler på søtransport mv. (KOM (2005) 651 endelig)

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til rådsforordning, der går ud på at ophæve rådsforordning 4056/86 om fastsættelse af retningslinjer for anvendelse af traktatens konkurrenceregler på søtransport (linjekonferencer). Forslaget går primært ud på at ophæve en gruppefritagelse for linjekonferencer fra EU's forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler (Artikel 81). Kommissionens forslag går endvidere ud på at ændre rådsforordning 1/2003, der fastsætter procedurerne for anvendelse af EU's konkurrenceregler, så denne forordnings anvendelsesområde omfatter cabotagesejlads og international trampfart.

Notatet inkluderer de foreløbige indkomne høringssvar.

1. Baggrund og indhold

Forordning (EØF) Nr. 4056/86 fastsætter de nærmere regler for anvendelsen af fællesskabsrettens konkurrenceregler på søtransport.

Forordningen havde oprindeligt to funktioner. For det første indeholdt den procedureregler for håndhævelse af fællesskabsrettens konkurrenceregler indenfor søtransportsektoren. Denne funktion blev overflødig fra den 1. maj 2004, fordi søtransport blev lagt i under de generelle gennemførelsesbestemmelser om anvendelse af EU's konkurrenceregler på konkurrenceområdet¹. For det andet indeholder forordningen en række specifikke, materielle konkurrenceregler for søfartssektoren, bl.a. en såkaldt gruppefritagelse for linjerederier.

En gruppefritagelse er en generel undtagelse fra EU-konkurrencereglerne. Denne gruppefritagelse giver rederier, der sejler i international linjetrafik både mellem EU-lande og mellem EU og tredjelande, lov til at aftale

¹ Jf. Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82.

samarbejde om forskellige forhold, når en række betingelser er opfyldt. Gruppefritagelsen giver linjeredierne tilladelse til indbyrdes at aftale priser og kapacitet. Det er former for samarbejde, der normalt betragtes som en alvorlig begrænsning af konkurrencen.

Efter et grundigt analysearbejde iværksatte Kommissionen allerede i 2003 en høringsproces om ændring af rådsforordning nr. 4056/86. Kommissionen fremlagde i 2004 en hvidbog herom, der lagde op til en analyse af, om de eksisterende bestemmelser i forordningen skulle opretholdes, ændres eller helt bortfalde. Analysen fokuserede på, om den eksisterende gruppefritagelse for linjekonferencer² helt skulle bortfalde eller skulle erstattes af andre instrumenter.

Aftaler, der er omfattet af en gruppefritagelse, er konkurrencebegrænsende efter EF-traktatens artikel 81, men kan indebære en række positive virkninger, som kan bevirke, at de kan fritages efter bestemmelserne i traktatens artikel 81, stk. 3. De betingelser, som skal være opfyldt for at få en fritagelse, er:

1. at aftalen bidrager til større effektivitet eller er udviklingsfremmende,
2. at forbrugerne får en rimelig andel af disse fordele,
3. at aftalen ikke virker mere begrænsende end nødvendigt for at opnå disse formål, og
4. at aftalen ikke bevirker, at konkurrencen udelukkes på en stor del af markedet.

De fire ovennævnte betingelser skal alle være opfyldt, når en gruppefritagelse vedtages. Disse betingelser skal blive ved med at være opfyldt, ellers trækkes gruppefritagelsen tilbage.

Kommissionen har nu fremsat forslag til rådsforordning, der går ud på at ophæve rådsforordning nr. 4056/86 som helhed.

Der foreligger endnu ikke oplysninger om, hvornår forslaget forventes behandlet på et rådsmøde, men planen er ifølge formandskabet, at punktet skal behandles på et rådsmøde inden udløbet af det østrigske formandskab.

Retsgrundlag

Kommissionens oprindelige forslag til forordning (4056/86) blev fremsat på grundlag af traktatens artikel 87 (nu artikel 83). I det daværende forslag tilføjede rådet dog traktatens transportbestemmelser, fordi bestemmelser i forordningen vedrørte eventuelle lovkonflikter med tredjelande.

² Forordning nr. 4056/86 artikel 1, stk. 3, litra b) definerer linjekonferencer eller konferencer som "en gruppe på to eller flere linjeredier, som driver international linjefart med godsbefordring i en eller flere bestemte ruter inden for et fastsat geografisk område, og som har en aftale eller ordning, hvorefter virksomheden drives i henhold til ensartede eller fælles fragtrater og andre aftalte vilkår for sådan rutefart".

På baggrund af senere retspraksis fra Domstolen mener Kommissionen nu, at traktatens transportbestemmelser er overflødige som retsgrundlag fordi det nye forslag til forordning udelukkende drejer sig om, at konkurrencereglerne for søfart nu bliver de samme som for alle andre erhverv. Retsgrundlaget for forslaget til ny rådsforordning er derfor traktatens konkurrenceregler (artikel 83).

Ifølge artikel 83 kan Rådet med kvalificeret flertal for forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet udstede direktiver om anvendelse af traktatens konkurrenceregler.

Kommissionen har således baseret nærværende forslag alene på traktatens artikel 83, hvilket indebærer, at rådet kan vedtage forslaget ved kvalificeret flertal efter høring af Parlamentet i stedet for den fælles beslutningsprocedure som anvendes, når artikel 80, stk. 2 i traktatens transportbestemmelser³ udgør retsgrundlaget.

Forslaget ophæver gruppefritagelsen for linjekonferencer

Forslaget går primært ud på at ophæve gruppefritagelsen for linjekonferencer, dvs. undtagelsen fra de generelle konkurrenceregler. Endvidere går forslaget ud på at ændre rådsforordning 1/2003, der fastsætter procedurerne for anvendelse af EU's konkurrenceregler, så cabotagesejlads og international trampfart bringes ind under de fælles gennemførelsesbestemmelser på konkurrenceområdet. (Cabotage defineres som søtransport indenfor én og samme medlemsstat, hvor transportøren ikke er hjemmehørende. International trampfart defineres som ikke-regelmæssig gods-transport med skib). Endelig afskaffes en række tekniske bestemmelser, der anses for overflødige, som led i EU's generelle politik om regelforenkling.

Kommissionen begrundet bl.a. forslaget med, at linjeskibsfarten har undergået væsentlige strukturmæssige ændringer, siden rådsforordning nr. 4056/86 blev vedtaget.

Kommissionen konkluderer, at de fire ovennævnte betingelser for en gruppefritagelse for fælles prisfastsættelse og regulering af kapaciteten for linjekonferencer ikke er opfyldt under de nuværende markedsforhold. Det skyldes blandt andet, at der ikke længere har kunnet påvises tilstrækkelige positive effekter for forbrugerne (afskibere og speditører). Desuden foregår størstedelen af linjekonferencetrafikken i dag på baggrund af individuelle fortrolige servicekontrakter med afskiberne, det vil sige uden for linjernes fælles prisfastsættelse. Dette har ikke skadet stabiliteten i verdenshandelen. Samtidig har andre aftaleformer som konsortier og alli-

³ Artikel 80, stk.2 henviser til traktatens artikel 71, der videre henviser til den fælles beslutningsprocedure, jf. traktatens artikel 251.

ancer vundet indpas som middel til omkostningsdeling mellem rederierne.

Efter Kommissionens vurdering vil ophævelsen af gruppefritagelsen tilgodese EU's eksportører ved at reducere priserne samtidig med, at stabiliteten og pålidelige tjenester kan opretholdes. Dette vil fremme EU industriens konkurrenceevne i overensstemmelse med Lissabon strategien fra 2000, hvor Kommissionen blev opfordret til at "accelerere liberalisering indenfor områder som gas, elektricitet og transport".

Carbotagesejlads og international trampfart

Cabotagesejlads og international trampfart er for øjeblikket de to eneste sektorer, der fortsat er udelukket fra Fællesskabets gennemførelsesbestemmelser på konkurrenceområdet. Forordning 4056/86 indeholder bestemmelser, som undtager disse sektorer fra at være omfattet af Kommissionens beføjelser til at efterforske og håndhæve konkurrencereglerne. Denne undtagelsesbestemmelse er også indføjet i den generelle procedureforordning om Kommissionens beføjelser til at anvende EU's konkurrenceregler⁴.

Efter Kommissionens vurdering er der ingen argumenter for fortsat at undtage disse to typer søtransport fra den almindelige konkurrenceregulering. Begge transportformer påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, hvorfor de bør være omfattet af den samme konkurrenceregulering som øvrige transportformer. Kommissionen vurderer, at manglen på håndhævelsesbestemmelser for disse sektorer er en lovgivningsmæssig brist, og at det vil øge retssikkerheden at bringe disse former for sejlads ind under de fælles gennemførelsesbestemmelser, jf. den generelle procedureforordning 1/2003.

Under Kommissionens høring blev der fra branchen og fra flere medlemsstaters side udtrykt ønske om, at Kommissionen udsteder retningslinjer til trampsektoren om anvendelse af EU's konkurrenceregler. Kommissionen har derfor indledt drøftelser med tramprederierne for at få kendskab til de problemstillinger, som er af betydning for branchen. Kommissionen agter at udstede retningslinjer for, hvordan konkurrencereglerne anvendes på søtransport i almindelig og på trampfart i særdeleshed. Selvom Kommissionen først kan udstede sådanne retningslinjer formelt, når den har fået beføjelser hertil ved den foreslåede ændring af forordning 1/2003, er Kommissionen sammen med branchen i gang med at undersøge, om det er nødvendigt at udstede uformelle retningslinjer, inden forordning 1/2003 er blevet ændret.

Alternativer til prisfastsættelse og regulering af kapacitet (afsnit 1.9)

Kommissionen henviser til, at branchen er delt for så vidt angår, om der er behov for et alternativ, hvis gruppefritagelsen ophæves. Rederierne

⁴ Jf. Artikel 32, stk.1, litra a) og b), i forordning 1/2003.

mener, at der er behov for en alternativ gruppefritagelse (uden fælles prisfastsættelse) til at erstatte rådsforordning 4056/86. Transportbrugerne mener, at de eksisterende alternative former som samarbejder som fx konsortier⁵ er tilstrækkelige. Der eksisterer en gruppefritagelse for konsortier. Konsortier er aftaler mellem linjerederier, som giver dem muligheder for i fællesskab at udbyde deres tjenester (fx markedsføring og tidstabeller) uden at aftale fælles priser.

Kommissionen har afholdt drøftelser med de europæiske linjerederiers organisation, ELAA⁶, som har bidraget konstruktivt til processen og fremlagt forslag til alternativ regulering. ELAA har foreslået, at gruppefritagelsen erstattes af et system om informationsudveksling. Dette system skulle eventuelt omfatte hele markedet for linjesejls og dermed være bredere end den gældende gruppefritagelse for linjekonferencer.

European Shippers Council (ESC) afviste i sit høringssvar og under efterfølgende forhandlinger med Kommissionen ELAA's forslag til alternativer, idet ESC ikke fandt, at ELAA's forslag i tilstrækkelig grad ville bidrage til øget konkurrence.

Efter Kommissionens opfattelse opfylder nogle af elementerne i ELAAs forslag den eksisterende EU rets- og beslutningspraksis, mens andre elementer i forslaget vurderes at være problematiske, fordi de ikke adskiller sig fra konferencernes nuværende aktiviteter. Kommissionen er imidlertid indstillet på at fortsætte dialogen med branchen for at analysere dens behov. Endvidere er Kommissionen indstillet på at udarbejde retningslinjer for anvendelse af konkurrencereglerne for søtransport inden 2007 for at lette overgangen for branchen. Et oplæg hertil vil blive udsendt i september 2006 og Kommissionen vil fokusere på spørgsmålet om udveksling og offentliggørelse af informationer mellem linjerederierne.

Tekniske aftaler (afsnit 1.6)

Forordning 4056/86 indeholder desuden bestemmelser om, at linjerederier kan indgå visse typer tekniske aftaler uden at komme i konflikt med EU-konkurrencereglerne. Kommissionen foreslår, at disse bestemmelser ophæves, eftersom de pågældende aftaler i forvejen ikke har karakter af konkurrencebegrænsende aftaler.

Lovkonflikter (afsnit 1.8)

Forordningen 4056/86 indeholder bestemmelser om, hvordan internationale lovkonflikter på området skal behandles proceduremæssigt. Bestemmelserne har aldrig været anvendt, og tilsvarende bestemmelser er blevet slettet fra EU-reguleringen indenfor andre brancher. Kommissionen anbefaler derfor også, at disse bestemmelser ophæves.

⁵ jf. gruppefritagelsen for konsortier

⁶ European Liner Affairs Association (ELAA)

Linjekonferencer har traditionelt været tilladt på international plan, og Kommissionen har derfor analyseret, om det er risiko for en international lovkonflikt, hvis EU bliver den første jurisdiktion, som ophæver muligheden for fælles prisfastsættelse for linjekonferencer.

Efter Kommissionens vurdering er dette ikke tilfældet, idet en ophævelse af forordningen vil betyde, at konferencer ikke længere vil operere på ruter til og fra EU, hvorimod disse rederier fortsat kan deltage i konferencer på andre ruter (dvs. ikke til/fra eller indenfor EU). Hvis der opstår konflikt om konkurrencereglerne, indleder Kommissionen konsultationer med det pågældende tredjeland for at mindske forskellenes virkninger og træffe de nødvendige foranstaltninger.

Internationale konsekvenser og overgangsperiode (afsnit 1.10.2)

Det fremgår af forslaget, at 14 medlemsstater har ratificeret UNCTADs kodeks for linjekonferencer, men at denne kodeks ikke anvendes i praksis. Kommissionen påpeger, at hvis gruppefritagelsen for linjekonferencer ophæves, bliver anvendelse af UNCTADs kodeks for linjekonferencer uforenelig med Fællesskabets konkurrenceregler. Det medfører, at ovennævnte medlemslande er nødsaget til at opsiges den, og Kommissionen vil fremlægge forslag om at ophæve forordning 954/79, der har givet medlemsstaterne valgmuligheden til at ratificere denne kodeks.

Det vil indebære, at nationale love og bestemmelser om gennemførelse af forordning 954/79 skal tilpasses, og at to medlemsstater måske skal revidere deres internationale aftaler med tredjelands, hvor der henvises til denne kodeks og/eller forordning 4056/86.

Af disse grunde foreslår Kommissionen, at der indføres en 2-årig overgangsperiode for reglerne om gruppefritagelsen⁷.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets holdning til forslaget foreligger ikke.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen omtaler ikke eksplicit nærhedsprincippet. Forslaget går imidlertid ud på ophæve den særlige gruppefritagelse for linjerederier, som udgør en mere generøs undtagelse fra EU's konkurrenceregler, end tilfældet er for øvrige erhvervssektorer. Endelig bringes cabotagesejlads og trampfart ind under de fælles gennemførelsesbestemmelser på konkurrenceområdet. Endvidere afskaffes en række overflødige bestemmelser.

⁷ Det drejer sig om Artikel 1, stk. 3, litra b) og c), artikel 3-7, artikel 8, stk. 2, og artikel 26 i forordning 4056/86.

Da der er tale om international linjetrafik indenfor EU og mellem EU og tredjelande vurderes forslaget at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

4. Gældende dansk ret

Der eksisterer ingen specifikke regler på området ud over de almindelige regler i konkurrenceloven, lovbekendtgørelse nr. 785 af 8. august 2005.

Danmark har ratificeret UNCTAD's kodeks for linjekonferencer.

5. Høring

Forslaget blev den 10. januar 2006 sendt i i høring hos Specialudvalgets (konkurrenceregler) medlemmer.

Følgende interesseorganisationer har bemærkninger til forslaget.

Danmarks Rederiforening mener fsva. linjefart, at Kommissionens beslutning om at give rederierne en to-årig overgangsperiode sammenholdt med fortsatte forhandlinger med industrien om et fremtidigt regime er positiv og bydes velkommen. Rederiforeningen finder det ligeledes glædeligt og nødvendigt, at Kommissionen påtænker at udstede sektorspecifikke retningslinier for erhvervet.

Rederiforeningen peger dog på, at den alternative løsningsmodel, som Kommissionen har stillet i udsigt, ligger langt fra det oprindelige forslag af 10. marts 2005 fra den Europæiske Rederiorganisation (ELAA), som industrien fandt som minimum var nødvendigt for erhvervet. Det synes derfor ikke givet, at alle rederierne i ELAA vil bakke op om på forslaget.

Rederierne er betænkelige mht. at give deres tilslutning til det alternative forslag, som p.t. drøftes, men Rederiforeningen peger på, at der synes at være tilstrækkelig tid til gennem en konstruktiv dialog mellem Kommissionen og erhvervet at nå frem til et realistisk alternativ.

Rederiforeningen mener fsva. trampfart, at det er glædeligt, at der pågår en konstruktiv dialog med Kommissionen, der har udvist ønske om at afdekke dette marked gennem virksomhedsbesøg og bestilling af en uafhængig rapport om trampmarkedet. Der lægges vægt på, at retningslinier for trampfart bør udstedes så hurtigt som muligt, dvs. gerne inden trampfart bliver omfattet af de generelle procedureregler. Dette gælder specielt de såkaldte poolsamarbejder, så linjerederier ikke risikerer at få en sag, fordi Kommissionen fremover får kompetence fsva. trampfart.

Dansk Industri repræsenterer afskiberne og har henvist til, at en stadig stigende andel af verdenshandelen må forventes at finde sted på tværs af kontinenterne, hvilket stiller krav om en velfungerende international skibsfart,

der er karakteriseret ved bl.a. stabilitet og udbud af tilstrækkelig transportkapacitet.

Dansk Industri anser det derfor for positivt, at Kommissionen er i dialog med rederierne om at tilvejebringe eventuelle alternativer vedr. udveksling af informationer mellem linjerederierne, som også fremover kan fremme en velfungerende skibsfart. Dansk Industri har i den forbindelse peget på, at søfarten er et internationalt erhverv på samme måde som eksempelvis luftfart, hvilket reguleringen bør afspejle, så EU ikke taber konkurrencekraft.

Advokatrådet kan tilslutte sig behovet for en løbende vurdering af undtagelserne til de overordnede konkurrenceregler. Advokatrådet finder en sådan vurdering særlig relevant i forbindelse med cabotagesejlads og trampsfart, der er de eneste sektorer, som ikke er omfattet af forordning 1/2003. Advokatrådet har henvist til, at såfremt de særegne forhold, der oprindeligt begrundede denne særstilling ikke længere foreligger, bør forordning 4056/86 ophæves, og forordning 1/2003 ændres, så konkurrencereglerne også finder anvendelse på cabotagesejlads og trampfart. Ifølge Advokatrådet gør det samme sig gældende for så vidt angår gruppefritagelsen for linjerederier.

Advokatrådet kan således tilslutte sig, at de almindelige konkurrenceregler samt gennemførelsesbestemmelser gælder i videst muligt omfang med henblik på at ligestille forskellige erhverv og skabe retssikkerhed. Da en ophævelse af rådsforordning 4056/86 vil indebære ændring af søtransportsektoren, kan Advokatrådet navnlig tilslutte sig, at Kommissionen udarbejder retningslinjer om, hvorledes konkurrencereglerne finder anvendelse for sektoren, da dette vil lette overgangen og mindske usikkerhed for erhvervet.

Landbrugsrådet støtter Kommissionens forslag. Desuden mener Landbrugsrådet ikke, at der skal gives mulighed for at opstille alternative samarbejdsformer for rederierne, som går ud på at indgå aftaler om kapacitet og pris.

Landbrugsrådet henviser fsva. Kommissionens høring og omtalen af ELAA's forslag til, at der også bør henvises til European Shippers Council. European Shippers Council afviste i sit høringssvar og under efterfølgende forhandlinger med Kommissionen ELAA's forslag til alternativer ud fra et ønske om, at området undergives fri konkurrence.

Endelig påpeger Landbrugsrådet, at der i rederibranchen er foregået en strukturudvikling i retning af færre operatører. Efter Landbrugsrådets opfattelse har den udvikling betydet, at det danske marked for reefer-containerer i dag er præget af en enkelt operatør, hvorfor åbning for fri konkurrence er nødvendigt.

Forbrugerrådet og Finansrådet har ingen bemærkninger til forslaget.

6. Andre landes holdninger

De fleste lande forventes at kunne acceptere forslaget.

Enkelte lande har spurgt Kommissionen om, hvorfor traktatens transportbestemmelser ikke er inddraget som retsgrundlag. Kommissionen har bedt Rådets og Kommissionens juridiske tjenester udarbejde en redegørelse om dette.

7. Foreløbig dansk holdning

Fra dansk side finder man som udgangspunkt, at sammenlignelige erhvervssektorer bør behandles ens i forhold til Fællesskabets konkurrenceregler.

Fra dansk side støttes derfor, at den særskilte regulering af konkurrenceforholdene for søfart, herunder gruppefritagelsen for linjekonferencer ophæves. I den forbindelse lægges der fra dansk side vægt på den 2-årige overgangsperiode og Kommissionens fortsatte dialog med erhvervet om afgrænsning af mulige former for informationsudveksling.

Fra dansk side støttes endvidere, at Kommissionen fortsætter sine drøftelser med erhvervet vedrørende udveksling af informationer som mulige alternativer til de eksisterende ordninger.

Fra dansk side støtter man, at Kommissionen udvider anvendelsesområdet for Fællesskabets konkurrenceregler for såvel linjetrafik, trampfart og cabotage.

Kommissionen opfordres til at sørge for, at der findes tilstrækkelig vejledning og retningslinjer, så søfartsvirksomheder har mulighed for at agere i overensstemmelse med Fællesskabets konkurrenceregler. Det gælder både linjetrafik, carbotage og trampfart (ikke mindst de såkaldte poolsamarbejder).

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes hverken at have statsfinansielle konsekvenser eller administrative konsekvenser for erhvervslivet. Forslaget kan have lovgivningskonsekvenser ved, at Danmark vil skulle opsiges UNCTAD kodeks.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at kunne føre til mere konkurrencebaserede fragtrater.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været fremsendt til Folketingets Europaudvalg.